고등교육 질 관리 체제와 대학 재정

이영 | 한양대학교 경제금융학부 교수

1. 들어가는 말

이 글의 목적은 우리나라 고등교육 질 관리 체제와 대학 재정에 대한 현황을 정리하고 향후 발전방향을 제시하는 것이다.

우리나라 고등교육의 경쟁력은 매우 낮은 것으로 인식되고 있다. 자주 인용되는 국제경영개발원(IMD)의 2008년도 세계 경쟁력 연차보고서에 따르면 우리나라 대학 교육의 질적 수준은 평가 대상국 55개 국 중 53위를 차지하고 있다. 반면, 고등교육 이수율은 4위로 최상위 수준이다. 이러한 결과는 우리나라의 고등교육이 양적으로는 이미 최고 수준이나, 질적으로는 매우 낮은 수준임을 잘 나타내주고 있다. 우리나라 고등교육의 질적 경쟁력 제고를 위해서는 고등교육의 질 관리 체제를 정립시키고, 재정 투입을 확대하고 효율화해야 하는 과제에 직면하고 있다.

2. 고등교육 질 관리 체제의 현황

먼저 고등교육 질 관리 체제에 대해서 논의하여 보자. 고등교육의 질 관리 체제에는 합의된 하나의 기제만이 존재하는 것은 아니다. 현실에 존재하는 고등교육 질 관리 체제는 크게 보면, 유럽대륙형의 국립대학모형, 영국형의 정부주도형, 미국형의 시장과 정부 결합형이 존재한다. 이러한 다른 유형은 각 국가에서 사립대에 재학 중인 대학생 수의 비중에서 잘 드러난다. 덴마크, 아일랜드 등 여러 유럽 국가에서는 사립대학이 거의 존재하지 않는다. 이러한 국가에서는 정부가 국공립대학의 질 관리를 통해 전체 고등교육의 질 관리를 행하고 있는 것이다. 영국, 네덜란드, 벨기에 등에서는 설립 자체는 사립이나 정부의 적극적인 재정지원으로 준 국공립화된 대학들이 고등교육에 있어서 지배적인 위치를 차지하고 있다. 영국의 경우 1997년 고등교육재정기구(HEFC)와 고등교육 품질보증협의회(HEQC)가 결합된 고등교육질보증기구(Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA)가 정기적으로 고등교육기관을 평가하고 평가 결과에 따라 정부의 재정지원을 행하고 있다.

대학 재학생의 1/3 정도가 사립학교에 재학 중인 미국에서는 정부 주도의 질 관리 체제와 달리 시장친화적인 질 관리 체제가 관찰된다. 미국에서는 주정부와 연방정부가 고등교육에 대해 적극적인 재정투자를 하나 고등교육기관의 운영 자체는 자율과 책무에 기반하고 있음이 관찰된다. 질 관리에 있어서도 정부가 직접적으로 대학을 평가하지 않고, 민간기구인 고등교육평가인정위원회(CHEA)와 연방교육부(USDE)가 평가를 담당할 민간의 평가인증기관들을 인정하는 역할만을 수행하고 있다. 미

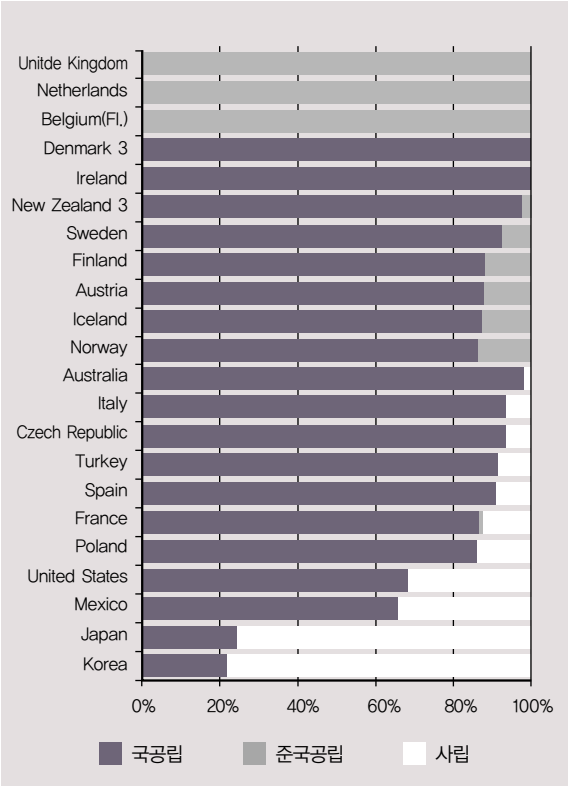

그림 1. 대학교의 국공립-사립 재학생의 비중(2004년)

* OECD, Education at a Glance, 2007.

국에서 정부의 고등교육에 대한 지원은 평가인증기관에 대한 인정, 주정부의 주립대학에 대한 경상비 · 시설비 지원, 학생들에 대한 장학금과 학자금 융자, 그리고 연구 활동에 대한 지원으로 이루어져 있으며, 사립대학에 대한 경상비 · 시설비 지원은 거의 존재하지 않는다. 정부의 경상비 · 시설비 지원을 거의 받지 못하고 있는 사립대학의 운영비는 등록금, 서비스 판매수입, 민간 기부금, 정부의 연구비 지원 등으로 조달되고 있다.

이러한 여러 유형 가운데 과연 어떠한 질 관리 체제가 우리나라의 현실에 부합되며 바람직할 것인가? 미국의 고등교육이 교육과 연구에 있어서 가장 높은 경쟁력을 보이고 있음과 우리나라에서도 사립대학에 재학 중인 학생의 비중이 높다는 점을 고려하면, 미국 유형의 고등교육 질 관리 체제가 바람직할 것으로 판단된다. 다만, 우리나라에서 고등교육이 양적으로 지나치게 확대되어 있고, 사립대학의 비중이 지나치게 높다는 점을 고려하여, 일정 정도의 사립대학교의 구조조정과 국공립대학의 확대는 필요한 것으로 판단된다.

우리나라는 이미 미국 유형의 시장친화적인 질 보장 체제로 나아가고 있는 것으로 보인다. 수년간 논의되어 오던 정부주도형의 "고등교육평가원" 설립 계획이 백지화되고, 대신 정보공시-자체평가-외부평가-평가결과의 재정지원 사업과의 연계라는 보다 시장친화적인 질 보장 체제가 도입되고 있다. 이러한 내용은 2008년 2월 개정된 「고등교육법」 제11조의 2항에 이미 반영되어 있다. 고등교육법 제11조의 2항의 내용은 다음과 같다.

① 학교는 교육과학기술부령으로 정하는 바에 따라 해당기관의 교육 · 연구, 조직 · 운영, 시설 · 설비 등에 관한 사항을 스스로 점검 · 평가하여 그 결과를 공시하여야 한다. 〈개정 2008.2.29〉

② 교육과학기술부장관으로부터 인정받은 기관(이하 이 조에서 "인정기관"이라 한다)은 대학의 신청에 따라 대학운영의 전반과 교육과정(학부 · 학과 · 전공을 포함한다)의 운영을 평가 또는 인증할 수 있다. 〈개정 2008.2.29〉

③ 교육과학기술부장관은 관련 평가전문기관, 제10조에 따른 학교협의체, 학술진흥을 위한 기관이나 단체 등을 인정기관으로 지정할 수 있다. 〈개정 2008.2.29〉

④ 정부가 대학에 행정적 · 재정적 지원을 하고자 하는 경우에는 제2항에 따른 평가 또는 인증 결과를 활용할 수 있다.

⑤ 제2항의 평가 또는 인증, 제3항의 인정기관의 지정과 제4항의 평가 또는 인증 결과의 활용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이러한 시장친화적인 질 보장 체제에서 정부의 역할은 직접적인 평가나 규제보다는 정보인프라 제공, 정보공시 · 자체평가 · 외부평가의 법제화와 같은 제도의 마련과 시행, 정보공시와 평가 결과를 정부의 재정지원 사업에로의 연계를 통한 대학의 성과유인 강화 등에 있게 된다.

3. 시장친화적인 고등교육 질 관리 체제의 정립 방안

정보공시-자체평가-외부평가-평가결과의 재정지원 사업과의 연계라는 현재 논의되고 있는 고등교육 질 관리 체제를 보다 구체적으로 분석하고 발전방향을 논의하여 보자.

(1) 정보 공시제도

대학정보공시란 고등교육기관의 기본운영 상황 및 교육 · 연구여건에 관한 주요정보를 정보공개에 대한 열람 · 교부 및 청구와 관계없이 미리 정보통신망 탑재 등의 방법으로 적극적으로 알리거나 제공하는 것으로 정의되어 있다(교육 관련기관 정보공개에 관한 특례법 제2조). 정보 공시제도는 예정보다 조금 늦은 올해 12월부터 시행될 예정이다. 공시될 정보에는 13개 분야 57개 항목으로, 학교규칙, 교육과정, 학생선발, 충원, 졸업생 취업, 교원, 예 · 결산, 시정명령, 발전계획, 산학협력, 연구 등이 포함되어 있다.

각 대학들이 입력한 교육과 연구의 여건과 성과에 대한 데이터들은 포탈을 통해 비교 가능한 형태로 학생/학부모, 연구자, 정책입안자 등을 포함한 모든 국민들에게 제공될 예정이다. 이러한 정보 공시는 대학 간의 경쟁을 촉진하고 대학의 구조조정을 유도하게 될 것으로 기대된다.

이러한 정보공시제도가 정착하기 위해서는 취업률을 포함한 지표들의 신뢰성 제고, 포탈의 홍보 강화를 통한 지표 활용도 제고, 1차 처리된 지표 제공 등이 필요한 것으로 보인다. 신뢰성 있는 정보의 접근 용이한 형태로의 제공은 질 관리 체제의 기반이 될 것이다.

(2) 자체평가제도의 정립

고등교육법에서 의무화된 자체평가 실시와 공개는 2009년부터 시행될 예정이다. 자체평가는 모든 평가에 포함되는 기본 요소이며, 실제적으로 고등교육 기관의 변화와 발전을 이끌 수 있는 핵심 요소이다.

자체평가 제도의 발전방향은 다음의 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째로, 자체평가를 다층화할 필요가 있다. 실시와 공개가 의무화된 자체평가의 기본 형태를 너무 복잡하게 규정한다면, 이를 위한 행정 부담이 너무 클 가능성이 있다. 이를 고려하여, 의무적인 자체평가는 핵심 사안에 대한 기본적인 내용으로 구성하고, 보다 심층적인 자체평가는 대학들이 자체적인 판단에 따라 실시 여부를 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 보다 심층적인 자체평가들은 경영평가, 재무평가, 교육과정 평가, 연구 성과 평가 등의 형태들을 띨 수 있게 될 것이다.

둘째로, 의무화된 자체평가는 정보 공시에 연계하는 것이 바람직할 것이다. 현재의 정보 공시의 분야는 충분히 포괄적으로 되어 있어, 이를 기본 골격으로 하여 의무화된 자체평가를 구성하는데 부족하지 않다. 보다 구체적으로, 정보 공시 각 분야별로 정성 기술 부분을 추가하여 대학들의 자체평가 내용을 여기에 기술하도록 하고, 충원율, 취업률, 학생 1인당 교육비와 같은 핵심 항목들에 대해서 정성 기술 부분을 추가한다면, 정보공시에 부가된 정성 기술만으로 기본적인 자체평가의 형식을 갖출 수 있을 것이다. 입력된 정량지표들과 정성 기술들을 자동적으로 보고서 형태로 만들어 이를 의무화된 자체평가 보고서로 인정해 주면 행정부담 완화, 접근성 제고, 학교 간 비교 용이 등 여러 장점을 지닌 자체평가 체제가 만들어 질 수 있을 것이다.

셋째로, 자체평가를 모듈화하는 것이 바람직할 것이다. 자체평가 각 분야별로 입력된 내용들을 모듈화하고, 외부평가에서 이들 내용을 끌어와 사용할 수 있도록 만드는 것이 바람직할 것이다. 이러한 모듈화를 통해, 예를 들어, 교육과정에 대한 외부평가에 있어서 의무화된 자체평가에 기술된 내용을 데이터베이스에서 끌어와 사용하고 추가적인 평가항목이 필요하다면 이를 부가하는 형태를 띠면 될 것이다.

(3) 외부평가제도의 정립

외부평가제도의 정립을 위해서는 외부평가기관에 대한 인정제도를 정립할 필요가 있다. 이미 고등교육법에 외부평가기관을 인정하는 주체는 교육과학기술장관으로 지정되어 있다. 인정의 실행을 위해서는 '평가인정위원회'를 교육과학기술부장관 하에 설치하는 것이 필요하다. 현재 교육과학기술부가 준비하고 있는 시행령에 이러한 '평가인정위원회'의 설치가 담겨져 있다.

외부평가기관에 대한 인정도 2009년 1월부터 시행될 예정이다. 올해 10월까지는 외부평가기관으로 인정받기 위한 요건들에 대한 시행령이 제정될 예정이다.

(4) 정부의 재정지원사업과 정보공시와 평가 간의 연계 강화

대학들의 성과 유인을 강화시키기 위해서, 정보 공시와 평가의 내용에 담겨 있는 대학의 여건과 성과에 대한 정보들이 정부의 재정지원사업의 대상 선정에 활용되어야 한다.

내년부터 시행될 교육역량강화사업은 이러한 정보 공시 내용을 활용한 재정지원 사업의 구체적인 예이다. 교육역량강화사업은 4년제 대학 지원 500억 원, 전문대학 지원 500억 원으로 구성된 사업으로, 각 대학들로부터 사업신청서를 받지 않고, 정보 공시에 나타난 지표들을 활용하여 각 대학들의 성과와 여건을 평가하고 이러한 평가 결과에 따라 재정을 지원하는 형태를 띠고 있다.

평가는 아래의 표와 같이 취업률(25%), 충원율(25%), 전임교원 확보율, 장학금 지급률, 1인당 교육비의 5개 지표에 근거하고 있다. 각 지표별 점수는 표준화하여 산출하고 지표별 반영비율에 따라 지표별 획득점수를 합산하여 총점을 산출할 계획이다.

학교 유형별로 여건이나 성과가 학교의 노력과 상관없이 상이할 수 있음을 감안하여 소재지와 규모별로 8개의 유형으로 구분할 예정이다. 8개 유형은 수도권의 1만 명 이상, 5천~1만 명, 5천명 미만, 지방의 1만 명 이상, 5천~1만 명, 5천명 미만, 산업대(30억, 6%)의 5천명 이상, 5천명 미만 등이다.

각 학교별 실제 재정 지원액은 표준 지원경비, 규모지수, 성과지수의 곱으로 계산될 것이다. 여기에서 표준지원 경비는 지원 대상 학교 수를 늘리기 위해 5백만 원으로 낮추어 설정되었다. 규모지수는 재학생수의 제곱근을 사용하였는데, 재학생수가 아닌 재학생수의 제곱근을 사용한 이유는 학교 규모별 지원 금액의 차이를 줄이고 실제적인 교육비를 보다 잘 반영하기 위함이다.

교육역량강화사업의 지원액은 기관(대학총장)에 총액(Block Grant)으로 교부되어 대학이 교육 인프라 구축 목적에 자율적 사용할 수 있다. 부여된 단 한 가지 집행 조건은 지원금 중 장학금으로 20%이상이 집행되어야 한다는 것이다. 이러한 예산집행 자율성 강화는 기존의 정부의 재정지원들에서 예산집행에 대한 제약이 너무 강해 사업의 실효성이 낮았다는 반성에 기반 한 것이다.

해외 사례를 보면, 학자금 지원에 있어서도 평가 · 인증 결과와 연계하는 것이 관찰된다. 미국의 경우, 학생이 학자금 지원을 받기 위해서는 학생은 인정기관으로부터 인증을 받은 대학에 재학하고 있어야 한다. 대학진학률이 82%로 세계 최고 수준이며 일부 대학의 경우 미충원률이 50%를 넘고 있는 우리나라의 현실에서 학자금 지원을 일정 요건을 갖춘 대학에 재학하는 학생으로 제한하는 것은 바람직할 것으로 판단된다. 현재 도입이 논의되고 있는 미래소득연동학자금융자(ICL)제도에서 이러한 대학 요건의 도입이 논의되고 있다고 한다.

표 1. 교육역량강화사업의 평가지표의 구성

성과지표(50%)				여건지표(50%)					
취업률 지수	25%	재학생 충원율	25%	전임교원 확보율	10%	장학금 지급률	20%	1인당 교육비	20%

4. 고등교육 재정의 현황과 정부의 역할

우리나라 고등교육 재정의 현황은 크게 다음의 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째로, 그 격차가 빠르게 감소하고 있지만 여전히 고등교육재정 규모가 상대적으로 열악하다. 학생 1인당 교육비를 OECD 국가와 비교하여 보면 여전히 75% 정도에 머물고 있다. 둘째로, 고등교육의 양적확대가 정부의 재정 부담이 아닌 학부모의 재정 부담을 통해 이루어졌다. 이러한 사실은 고등교육에 있어서 공부담 공교육비가 GDP 대비 0.5%로 OECD 평균의 1.0%의 절반에 불과하며 반대로 사부담 공교육비가 1.8%로 OECD 평균인 0.4%의 4배 이상임에 잘 나타나고 있다(표 2). 최근 10여 년간 등록금 인상률은 물가상승률의 두 배 가량을 나타내어, 우리나라의 대학 등록금 평균이 이제는 일본보다도 높아진 상태이다. 이러한 높은 사부담 비중은 향후 학부모의 부담의 일부를 정부 부담으로 이전시켜야 함을 의미한다. 셋째로, 대학 재정의 등록금 의존도가 매우 높다. 향후 등록금에 대한 의존도를 낮추고, 기부금과 산학연을 통한 수입을 확대하여야 할 필요가 있다.

정부가 고등교육 재정과 관련하여 해야 할 일은 재정지원 확대와 재정지원 방식 개선으로 나누어 생각할 수 있다. 정부의 고등교육에 대한 재정지원의 확대는 앞에서 지적한 열악한 고등교육 재정과 지나치게 높은 사부담이라는 두 가지 문제를 해결할 수 있다.

하지만, 재정을 단순히 확대하는 것만이 문제를 해결하지 못한다. 만약 확대된 정부의 재정지원이 비효율적으로 사용된다면 정부의 재정지원 확대가 우리 고등교육기관들의 경쟁력 강화로 연결되지 못할 것이기 때문이다. 이러한 맥락에서 정부의 고등교육기관에 대한 재정지원 방식을 기관단위 또는 사업단위 지원에서 학생과 연구자(팀) 단위 지원으로 전환하는 것이 필요하다. 정부가 대학에 재정 지원하는 방식은 기관단위, 사업단위, 개인단위의 세 가지로 분류할 수 있다. 과거 실시되었으나 현재는 중단된 실험실습비 지원 사업, 현재 추진 중인 교육역량 강화사업 등은 기관단위 지원으로 볼 수 있다. BK사업, 누리사업, 특성화 사업, WCU사업 등은 사업단위 지원으로 볼 수 있으며, 개별 연구자(팀)에 대한 지원과 학자금 지원은 개인단위 지원으로 볼 수 있다.

개인 단위 지원의 경우 성과 측정이 보다 용이하고, 실제적인 사업의 수행자(교수, 연구자, 학생)의 성과 유인이 강화되는 장점이 있다. 더욱이 개인단위 지원인 학자금 지원의 경우 형평성 제고 효과도 매우 높을 수 있다. 반면 기관단위 또는 사업단위 지원의 경우 정부는 규제 강화의 유인이 작동하고, 사업수행자들도 지대추구 행위를 강화할 유인이 있으며, 사업계획서의 준비로 인해 평가 피로감이 누적될 수 있다. 개인단위 지원의 단점인 학교의 교육과 연구 인프라 조성 유인 약화는 간접비 제도의

표 2. GDP 대비 공교육비의 규모와 구조(2004년)

(단위: GDP 대비 %)

구 분	전체 교육단계			초 · 중등교육단계			고등교육단계		
	공부담	사부담	계	공부담	사부담	계	공부담	사부담	계
한 국	4.4	2.8	7.2	3.5	0.9	4.4	0.5	1.8	2.3
독 일	4.3	0.9	5.2	2.8	0.6	3.5	1.0	0.1	1.1
미 국	5.1	2.3	7.4	3.7	0.4	4.1	1.0	1.9	2.9
영 국	5.0	1.0	5.9	3.8	0.6	4.4	0.8	0.3	1.1
이탈리아	4.4	0.5	4.9	3.3	0.1	3.4	0.7	0.3	0.9
일 본	3.5	1.2	4.8	2.7	0.3	2.9	0.5	0.8	1.3
프랑스	5.7	0.4	6.1	3.9	0.2	4.1	1.2	0.2	1.3
핀란드	6.0	0.1	6.1	3.9	n	3.9	1.7	0.1	1.8
국가평균	5.0	0.7	5.7	3.6	0.3	3.8	1.0	0.4	1.4

* 자료: OECD, Education at a Glance, 2007.

올바른 운영을 통해 극복할 수 있다.

일부 전문가는 정부의 학자금 지원 확대가 대학재정 확충에는 직접적으로 도움이 되지 못한다고 주장한다. 이는 대학 입장에서 보면, 학생이 어떤 재원으로 등록금을 내나 등록금 수입은 동일하다고 생각되기 때문이다. 하지만, 정부의 학자금 지원은 학생/학부모의 부담을 경감시키고, 학생 수를 유지 또는 확대하고, 등록금 인상을 가능하게 하는 요인으로 작용할 수 있다.

학생 수에 근거한 기관단위의 경상비 지원과 학생에 대한 개인단위 지원이 동일하다는 주장도 있다. 하지만, 이 두 방식 간에는 근본적인 차이는 대학이 누구를 바라보고 교육을 행하는가에 있다. 학생에 대한 지원은 대학들이 학생들을 바라보고 교육수요자의 요구에 부합하는 교육을 제공하도록 만들 것임에 반하여, 기관에 대한 지원은 대학들이 정부를 바라보게 만들 것이다. 대학들이 정부를 바라보게 되면 비효율적인 규제와 지대추구가 늘어나게 될 가능성이 높아진다.

5. 맺는 말

현재 우리나라에서는 기존 체제와는 다른 보다 시장친화적인 형태의 고등교육 질 관리 체제의 구축이 시도되고 있다. 새로운 질 관리 체제의 핵심요소들은 정보공시, 자체평가, 외부평가, 정보공시 내역과 평가 결과에 근거한 정부의 재정지원 등이다. 올해 말부터 내년 초까지 정보공시제도의 시행, 의무화된 자체평가의 시행과 공개, 외부평가 기관의 인정, 새로운 형태의 재정지원 사업인 교육역량 강화사업의 시행 등 많은 변화들이 기다리고 있다. 이러한 새로운 제도들이 서로 긴밀하게 연계되어 원래의 취지대로 시행될 경우, 대학의 행정부담은 낮추고 성과 유인을 높이며, 학생과 학부모의 알권리는 보다 만족시키며, 학생의 선택을 받기 위한 대학의 경쟁을 보다 강화시킬 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 시장친화적 고등교육 질 관리 체제의 도입 시행과 함께, 정부의 고등교육에 대한 재정지원은 보다 확대되고 효율화될 필요가 있다. 정부의 고등교육에 대한 재정지원의 확대는 공부담과 사부담 간의 불균형을 완화시키고 고등교육 재정을 확충시킬 것이다. 이러한 정부의 대학에 대한 재정지원 확대는 학자금 지원과 연구자(팀)에 대한 재정지원 확대를 중심으로 이루어져 재정지원 방식도 시장친화적인 형태를 띠는 것이 바람직할 것이다.

필·자·소·개

이영

서울대학교 경제학과를 졸업하고, 동 대학원 경제학과에서 석사 학위를 취득한 후, 미국 University of Michigan에서 경제학으로 박사 학위를 취득하였다. 미국 University of Maryland 경제학과 부설 IRIS 연구소에서 연구위원으로, 그리고 세계은행에서 컨설턴트로 근무하였다. 귀국 후 한국개발연구원 연구위원을 거쳐 현재는 한양대학교 경제금융학부 교수로 재직 중이다. 다수의 학술논문들을 Journal of Public Economics, National Tax Journal, Journal of Development Economics 등의 학술지에 게재하였고, 최근 「로젠의 재정학」을 출간하였다. 2005년에는 한국재정공공경제학상을 수상하기도 하였다.